

# CONGRÈS EUROPÉEN DE DROIT RURAL

LILLE 2017

21-23 SEPTEMBRE

## **“La réglementation du contrat de bail rural dans le droit espagnol: frein ou moteur à la compétitivité de l’agriculture?”**

Laura Zumaquero Gil

Avant de commencer mon exposé, je voudrais remercier l’Organisation du Congrès de l’opportunité de participer à cette commission, dont l’objet est l’analyse des aspects, dans chaque législation européenne, constituent un frein ou un moteur à la compétitivité.

Pour évaluer le niveau de compétitivité du droit espagnol et sa repercussion dans le secteur agricole, je vais centrer mon exposé, comme a déjà indiqué la professeure Muñiz Espada, sur l’analyse de la réglementation des baux ruraux comme forme d’accès à la terre.

En Espagne, les baux ruraux sont actuellement réglementés par la Loi 49/2003, du 26 novembre, partiellement modifié en 2005. Cette Loi essaie de promouvoir la figure du bail, comme forme d’accès à la terre alternative à la propriété; dans un contexte où le prix d’achat de la terre est monté en flèche.

Il faut tenir en compte qu’entre 1998 et 2003 le prix moyen de la terre était passé de 6.125 euros/ha. à 8.553, en augmentant, comme vous pouvez le voir dans la présentation, jusqu’à atteindre en 2007 sa valeur la plus haute. Une augmentation très supérieure à qui correspond, à la même période, aux prix des baux ruraux.

Cette évolution des prix, joint aux autres facteurs, a provoqué une augmentation significative du nombre des contrats de bail, si nous les comparons avec d’autres formes d’accès à la terre. Alors qu’en 2003, selon les données de l’Institut National des Statistiques, le nombre total des hectares en régime de bail rural n’arrive pas à 7.000.000, dans les années suivantes le chiffre augmente, en atteignant en 2013 7.600.000 hectares. Par contre, le régime de propriété diminue de manière importante.

Les derniers chiffres qui ont été publiés par le Ministère de l’Agriculture sont de l’année 2015. Durant cette année, le prix d’achat atteint les 10.451 euros/ha., après quelques années de légère baisse entre la période de 2008 à 2013.

Dans cette ligne de dynamisation du marché de la terre en régime de bail rural, la Loi de 2003 marque, entre ses objectifs prioritaires:

- Améliorer la compétitivité du secteur, en augmentant l’efficacité des exploitations
- Garantir la continuité des exploitations
- Assurer la stabilité aux locataires ruraux, ce qui se repercutera directement sur la modernisation des exploitations agricoles

Ces objectifs essaient d'être atteints à partir d'une politique de libéralisation du secteur. Nous cherchons à assouplir le régime de bail rural, ce qui est en lui-même à un aspect favorable à la compétitivité, en pouvant se qualifier comme une réglementation efficiente. Et cela pour plusieurs raisons:

- La Loi supprime l'exigence de professionnalisme pour exercer l'activité agricole. Grâce à ceci, il y aura une augmentation des citoyens lambda qui pourront commencer ou continuer avec l'exploitation.
- Elle élimine les limites quantitatives établis par la réglementation précédente pour éviter l'accumulation des terres à la même personne ou entreprise. Il permet l'entrée de grandes corporations et la croissance des exploitations existantes.
- Elle contient une durée minimum du contrat du bail et il supprime les prorogations forcées, en établissant un système d'extinction tacite pour trois années. Cela fait que les locataires ruraux profitent d'une stabilité pour leurs exploitations et, par conséquent, ils décident d'améliorer la propriété car ils ont le temps suffisant pour les amortir.
- Elle supprime les droits d'acquisition préférentielle, formes de limitation de la propriété, ce qui signifie qu'il n'existe pas de frein pour disposer du bien.
- Elle établit une réglementation des frais et des améliorations favorables au locataire, ce qui va à encourager la modernisation des exploitations.
- Elle garantit la stabilité des baux ruraux, avec l'indépendance de la vente de la terre, et il permet la cession et la sous-location à différence du système antérieur.

Dans ce contexte, à peine deux années après l'entrée en vigueur de la Loi de 2003, le législateur décide de reformer de manière substantielle le règlement des baux ruraux (bien que finalement il fait quelques retouches), avec l'objectif de l'augmentation des exploitations agricoles viables.

Bien qu'ils sont nombreux les aspects que nous pouvons identifier comme favorables à la compétitivité, il est vrai que la réforme de baux ruraux de 2005 rompt avec la politique de libéralisation en vigueur dans les dernières années, en introduisant des obstacles inutiles qui entravent les objectifs marqués. Dans ce sens, et de point de vue de la compétitivité, la rédaction originale est plus favorable que la version réformée de 2005.

Bien que la Loi de Baux Ruraux contienne divers points forts pour l'amélioration de la compétitivité, il faut mettre en relief par son importance:

- La réglementation de la durée des contrats
- Les exigences de la Loi d'être locataire rural
- Les règlements sur cession et sous-location
- La réglementation des améliorations en faveur du locataire rural

### **a. La réglementation de la durée des contrats des baux ruraux**

Par rapport à la durée des contrats, la Loi de Baux Ruraux établit, dans l'article 12, après la réforme de 2005, la durée minimum de cinq années pour les contrats de bail, en substitution du délai de trois années, qui contenait la rédaction originale, excessivement brève du point de vue des spécialistes. Ce délai apparaît en plus renforcé pour les prorogations facultatifs de cinq années, qu'introduit la Loi de 2005.

Bien qu'il a été débattu la conveniencence d'éliminer cette durée, son maintien parait adequat en relation à la perspective de la protection du locataire. Le locataire a besoin de temps pour amortir le capital apporté et doter une certaine stabilité à son entreprise.

Bien que un délai très brèf stimule les propriétaires à louer, cela provoque l'effet dissuasif des investissements et l'exploitation abusive de la terre. D'autre part, un délai de durée minimum trop long, décourage les propriétaires à louer et favorise des pratiques frauduleuses pour échapper à ce délai.

### **b. Les exigences de la Loi d'être locataire rural**

En relation aux conditions exigées par la Loi d'être locataire rural, bien que l'Exposé de Motifs de la Loi de 2005 parait exiger la condition professionnelle de l'agriculteur, il est vrai que si nous nous referons aux articles de la Loi, il n'existe pas cette exigence en general. La nouvelle Loi de Baux Ruraux définit simplement le cultivateur professionnel, de manière qu'il faut considérer que le locataire rural aura besoin de cette condition exigé dans certains cas exprimé par la Loi. Par exemple, pour exercer les droits d'acquisition preferentielle.

Cette extension de la condition de locataire à quelque personne, bien que ce n'est pas la finalité du législateur, est très positive si l'intention est l'accès à l'exploitation d'une plus grand nombre de personnes, qui remplacent celles qui ne veut pas continuer avec l'exploitation. Il est necessaire de prendre en compte les données vieillissante de la population rural et le désintérêt des jeunes, nés à la campagne, pour l'activité agraire.

### **c. La possibilité de cession et sous-location**

L'autre aspect positif de la Loi, dès la perspective de la competitivité, est la possibilité de cession et sous-location. La Loi donne la liberté aux parties contractants d'accorder les règles qui seront applicables à cette matière. En tout cas, la Loi exige le consentement express du bailleur. De manière que, s'il n'y avait pas consentement, le contrat serait résilié.

L'inexistence de consentement sera seulement admis, après la reforme, en faveur de l'épouse ou descendant du locataire (art. 23.3).

#### **d. La réglementation des améliorations en faveur du locataire rural**

En rapport aux questions abordées, l'étude de la réglementation des améliorations contenues dans la Loi des Baux Ruraux, prend une importance particulière du point de vue de la compétitivité, en promouvant les améliorations sur le fond ou l'exploitation.

L'actuelle Loi part d'un critère subjectif par rapport à qui est légitimé pour faire les améliorations. Dans le cas du locataire, la Loi établit la faculté de faire des améliorations qui sont caractéristique de l'entrepreneur agricole, dans le cours normal de son activité. Mais il devra réaliser les améliorations qui sont imposées. Le locataire pourra demander une indemnisation au bailleur pour l'augmentation de la valeur du fond ou de l'exploitation, quand il avait le consentement du bailleur pour les réaliser.

Dans le cas des améliorations utiles, la Loi reconnaît un crédit en faveur du locataire, s'il augmente la valeur du fond ou de l'exploitation et s'ils subsistent à la fin du contrat. En absence d'accord, la créance pour les améliorations sera régie par les règles relatives au possesseur de bonne foi du Code Civil, qui donne l'option au propriétaire entre payer la plusvalu ou les dépenses.

Dans les cas des améliorations d'embellissement, le locataire peut les retirer, si le bien ne souffre pas de dommages, et si le bailleur ne préfère pas payer le montant de la somme dépensée.

Ce droit de remboursement est renforcé par le droit de rétention que la Loi reconnaît au possesseur de bonne foi. Néanmoins, malgré les avantages de cette garantie, cette réglementation doit être révisée. L'insuffisance de son contenu et ses effets limités font d'elle une garantie peu utile et, dans certaines situations, inefficace, ne permettant pas au locataire s'approprier la récolte ou réaliser la valeur du bien, en cas de non paiement; en plus, d'avoir à assumer les frais de conservation pendant la période d'exercice du droit de rétention.

---

Bien que les aspects analysés montrent une claire tendance législative vers l'amélioration de la compétitivité, la majorité des modifications introduites par la Loi de 2005 constituent un frein. Cette idée peut s'extraire de manière plus claire de:

- La réglementation relative à la limitation de l'extension des exploitations agraires
- Les prévisions en matière de renouveau générationnel
- La politique de retour des droits d'acquisition préférentielle

#### **a' Limitation de l'extension des exploitations agraires en cas de location**

Bien que dans la nouvelle Loi de Baux Ruraux, la limitation quantitative de l'extension des exploitations agraires que le locataire rural peut cultiver a été supprimée, en accord avec les politiques de libéralisation que caractérise cette Loi, après la réforme de 2005, l'article 9 prévoit une série de limites quantitatives de la superficie louée.

La Loi se fait écho des critiques formulées par une partie de la doctrine, qui considérerait que n'établir aucune limitation pourrait porter atteinte aux exploitations agraires familiales.

Bien que notre législateur s'efforce à limiter l'entrée des grandes corporations, il est vrai qu'il existe beaucoup des mécanismes pour éviter ces limites, à travers de l'exclusion de la loi special et l'application du régime de bail du Code Civil.

De plus, que se passe-t-il avec l'agriculteur, dont l'exploitation augmente? Devera-t-il-exclure ce régime pour pouvoir faire prospérer son exploitation et la rendre plus compétitive?

C'est clair que la limitation peut avoir des conséquences négatives pour la compétitivité de l'agriculture. Même s'il est vrai que les grandes exploitations pourraient expulser du marché les jeunes et petits agriculteurs, il est aussi vrai qu'il permet une plus grande compétitivité et rentabilité, ce qui correspond parfaitement avec les nouveaux objectifs de la politique communautaire.

### **b' Les prévisions en matière de rennovation générationnel**

En matière de rennovation générationnel, la Loi des Baux Ruraux, dans sa dernière réforme, opte, selon l'Exposé de Motifs, pour la promotion du renouvellement des générations dans le secteur de l'agriculture. Cependant, si nous nous referons aux articles de la Loi, la Loi fait référence aux jeunes agriculteurs seulement sur quelques sujets. Mais la question est: est-ce-que ce critère garantit la continuité des exploitations?

Depuis la perspective de la compétitivité, cette solution ne peut pas être la plus pertinente pour toutes les situations, si nous pensons à la continuité des exploitations agraires. Dans ce sens, il faudra evaluer si cette personne est la plus adéquate pour prendre en charge l'exploitation, par rapport à ses qualités, et l'incorporer dans le texte de la Loi.

### **c' La politique de retour des droits d'acquisition préférentielle**

Par rapport à la politique de retour des droits d'acquisition préférentielle, la Loi de 2005 revient en faveur de l'agriculteur professionnel, de certaines entités et, dans quelques cas, du jeune agriculteur, les droits d'acquisition préférentielle. Son introduction semble résulter, selon les spécialistes, de l'ampliation de la durée minimum du contrat du bail et que la loi veut la possibilité que certains locataires puissent augmenter son activité économique. Cependant, cette réforme manque de justification sufisante. L'ampliation du délai ne resulte pas significative, étant un obstacle a la liberté de circulation, en plus d'être contraire à la flexibilisation qui se réfère à l'Exposé de Motifs de la Loi. Il ne s'agit pas non plus de droits essentiels pour que le locataire rural puisse accéder à la terre.

Cette limitation va provoquer que le bailleur fasse un contrat avec une personne qui ne soit pas agriculteur professionnel, pour ne pas voir limitées ses facultés de disposition.

Il ne suffit pas d'introduire dans l'Exposé de Motifs la connexion existante entre les droits d'acquisition préférentielle et la favorisation de la mobilité de la terre. Il est nécessaire d'expliquer les motifs qui joint ces deux réalités. En plus, la Loi introduit une redaction confuse et manque de technique législative, ce qui montre clairement qu'il s'agit d'une matière qui aura mérite d'une plus grande réflexion.

## CONCLUSIONS

Ces sont seulement quelques aspects qui constituent un frein à la compétitivité et qui exigent une réforme urgente. A cela se joint le manque de rigueur au moment de légiférer, avec par exemples l'utilisation du terme « rescision », dans l'article 26, au lieu de « résolution » quand il fait référence aux cas de non-respect du contrat; ou d'identifier les droits d'acquisition préférentielle comme formes d'accès à la location. Il ne faut pas oublier que l'acquisition des objectifs fixés par la Loi n'est pas seulement une question de fond, mais aussi de forme. De telle manière que les objectifs ne seront pas été atteint, s'ils ne font pas attention à la technique législative.

Indépendamment de la nécessité d'améliorer la technique législative, à mon avis, il est indispensable, pour améliorer la compétitivité dans cette matière, d'adopter les réformes suivantes :

- 1° Supprimer les restrictions d'accès à la terre à l'égard du locataire
- 2° Éliminer les limitations aux exploitations agraires
- 3° Garantir la continuité des exploitations, en introduisant des politiques de rénovation générationnelle plus adéquates à ces objectifs
- 4° Supprimer les droits d'acquisition préférentielle. Dans le cas d'opter pour la limitation : reformer les critères par rapport à son exercice, permettre l'exercice des droits préférentielle seulement dans certains contrats par rapport à sa durée ou exiger certains compromis d'exploitation
- 5° Inclure une réglementation complète des améliorations, en évitant le renvoi au Code Civil; en plus d'inclure la faculté du locataire de continuer dans l'exploitations du fond, dans le cas de non paiement de son crédit, à moins que les facultés qui composent le droit de rétention augmentent

C'est seulement à partir de la combinaison d'une bonne technique législative et de mesures suffisantes qui éliminent les obstacles d'accès à la terre en régime de location et qui garantissent la continuité des exploitations agraires et la stabilité aux mains des locataires, nous pourrions atteindre le niveau de compétitivité souhaité.

Merci beaucoup pour votre attention. Je reste à votre disposition pour toute question que vous voudriez soulever.